

galáxia

Galáxia (São Paulo)

ISSN: 1982-2553

Programa de Estudos Pós-graduados em Comunicação e
Semiótica - PUC-SP

Pieranti, Octavio Penna

Expansão da radiodifusão: uma análise das 1.833 outorgas do governo Temer

Galáxia (São Paulo), núm. 42, 2019, Setembro-Dezembro, pp. 202-215

Programa de Estudos Pós-graduados em Comunicação e Semiótica - PUC-SP

DOI: 10.1590/1982-25532019341122

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=399661475015>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

UABM redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto



Expansão da radiodifusão: uma análise das 1.833 outorgas do governo Temer

Octavio Penna Pieranti¹
<https://orcid.org/0000-0002-2719-2431>

I - Unesp
Bauru (SP). Brasil

Resumo: Este artigo tem por objetivo analisar a expansão da radiodifusão no governo de Michel Temer, a partir das 1.833 novas outorgas expedidas de maio de 2016 a dezembro de 2018. As informações sobre as novas estações foram obtidas por meio da leitura de todas as edições do Diário Oficial da União (D.O.U.) nesse período, fonte primária da pesquisa documental ora realizada. Conclui-se que houve uma ampla prevalência de (a) outorgas discricionárias e (b) destinadas principalmente a empresas privadas. Observa-se uma sub-representação de novas estações que poderiam ser consideradas integrantes dos sistemas público e estatal de radiodifusão.

Palavras-chave: políticas de comunicação; governo Temer; outorgas de radiodifusão.

Abstract: Expansion of broadcasting: an analysis of the 1,833 grants of the Temer Government - This paper aims to analyze the expansion of the broadcasting sector during Michel Temer's government, based on the 1,833 new grants issued from May 2016 to December 2018. The author obtained information on the new stations by reading all editions of the Federal Official Gazette of Brazil (D.O.U.) in this period, primary source of this documentary research. We conclude that there was a wide prevalence of (a) discretionary grants and (b) mainly for private companies. There is an under-representation of new stations that could be considered as part of the public and state broadcasting systems.

Keywords: communication policies; Temer's government; broadcasting grants.

Introdução

A política de outorgas é um dos instrumentos à disposição do governo federal para assegurar o pluralismo na radiodifusão, estimular investimentos, fomentar a geração de

empregos e ampliar a concorrência no setor. Ainda que não seja explicitada na forma de um documento, revela-se pelos atos decisórios e pelas práticas de cada governo.

De 2011 a 2016, por exemplo, durante o governo de Dilma Rousseff, o Ministério das Comunicações não editou nenhum documento denominado *Política de Outorgas* ou assemelhado. No entanto, estabeleceu regras objetivas para processos seletivos e publicou Planos Nacionais de Outorgas (PNOs), que apresentavam calendários de editais públicos, para oportunizar novas outorgas para os mais diferentes serviços de radiodifusão (PIERANTI, 2017).

Este artigo tem por objetivo analisar, de forma inicial, a política de outorgas de radiodifusão do Governo Temer, ocorrida no período durante o qual Gilberto Kassab esteve à frente do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), órgão resultante da fusão entre os ministérios das Comunicações e da Ciência, Tecnologia e Inovação.

A lista sistematizada das outorgas do período não consta do *site* do ministério, nem de outra fonte pública. Assim, para atingir o objetivo deste artigo, foi elaborada uma base de dados com as 1.833 outorgas expedidas de maio de 2016 a dezembro de 2018. As informações constantes dessa base, como o serviço de radiodifusão explorado, o município da estação e as datas do ato e da sua publicação, foram coletadas pelo autor deste artigo diretamente em cada edição do Diário Oficial da União (D.O.U.) desse período. A leitura estendeu-se até a primeira quinzena de janeiro de 2019, já que alguns desses atos poderiam ter sido assinados em dezembro, porém publicados apenas nos primeiros dias do novo ano. Como essa base de dados pode ser abordada sob diferentes perspectivas, neste artigo pretende-se expor um quadro geral do período, bem como aprofundar a análise em um episódio em específico.

Registre-se ainda que, salvo menção em contrário, foram consideradas como datas das outorgas os dias de assinatura dos atos, e não os de suas publicações no D.O.U.. Procedeu-se desta forma porque entre a assinatura e a publicação podem transcorrer alguns dias e, em casos incomuns, até meses. Assim, a data da assinatura é a referência mais precisa para revelar o momento em que o governo federal efetivamente decidiu expedir a outorga.

Processos seletivos x discricionariedade

As outorgas de radiodifusão no Brasil foram marcadas historicamente pela discricionariedade. Diferentes governos chegaram a publicar atos que poderiam ser chamados de *programáticos*, ou seja, orientativos quanto a princípios válidos para a seleção de novas entidades. No entanto, regras claras para a seleção de novas emissoras de radiodifusão comercial somente foram estabelecidas em 1996 (ou seja, mais de 70 anos depois do início do funcionamento da primeira emissora no Brasil). Um rito de outorga foi definido, no caso da radiodifusão comunitária, em 1998 (o único caso cujo processo seletivo é regulamentado pouco depois de criado o serviço); e, nos casos de radiodifusão

educativa e de retransmissoras de TV primárias, em 2011. Esses anos são os marcos iniciais, mas os processos seletivos foram revistos e aprimorados ao longo do tempo.

Existe, porém, um serviço cuja discricionariedade no processo seletivo resistiu ao tempo: as retransmissoras de TV secundárias. E justamente esse serviço foi objeto do maior número de outorgas no governo Temer, como se verá adiante.

A ideia de estações que apenas retransmitiam a programação de geradoras de TV aparece, no Brasil, no decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963, o regulamento dos serviços de radiodifusão elaborado a partir do Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962. Do ponto de vista lógico, não faria sentido supor, no Brasil de 1963, a possibilidade de produção local em todos os municípios brasileiros. À época, a produção audiovisual era um processo caro, que demandava mão de obra especializada, e as condições para a circulação do material eram precárias. O passo natural seria imaginar outorgas mais simples, de estações com possibilidades limitadas, apenas para ajudar a interiorizar o sinal do então recém implantado meio de comunicação.

Esse papel acessório seria rapidamente superado. Atualmente, as retransmissoras de TV (RTVs) são o elemento central das redes nacionais e regionais. Os números falam por si: existem cerca de 540 geradoras de TV no país, aí já incluídas emissoras comerciais e educativas, e quase 15.300 RTVs. São elas que, na prática, garantem o caráter nacional das grandes redes, ao possibilitar a cobertura de todo o território brasileiro.

Alguns elementos foram determinantes na história das RTVs. O primeiro foi a simplicidade do procedimento de outorga. O decreto nº 81.600, de 25 de abril de 1978, primeiro regulamento específico do serviço, ao revogar os dispositivos que tratavam de RTVs no decreto de 1963, eliminou um obstáculo a essa simplicidade. O decreto de 1963 previa que a outorga de uma RTV dependia da existência de canal no Plano Nacional de Distribuição de Canais de Televisão. Isso pressupunha a realização, pelos órgãos responsáveis, de um estudo de viabilidade técnica e da inclusão propriamente dita de um canal no plano. Já o decreto de 1978 não prevê esse pré-requisito: os estudos técnicos passaram a ser sumários, normalmente realizados pelas próprias empresas, e as estações deveriam ser desligadas se comesçassem a interferir no sinal de uma geradora, o que foi reforçado em decretos futuros. Ainda que esse procedimento tenha sofrido alterações pontuais ao longo do tempo, as outorgas de RTVs secundárias não dependem da existência de canais no plano.

Um segundo elemento é a gratuidade dessas outorgas. A partir de 1996, novas geradoras comerciais, como mencionado, começaram a depender de processos licitatórios complexos e longos, que levavam em conta o valor oferecido pelas entidades concorrentes. Tornou-se mais caro, além de complicado, ganhar uma emissora de televisão, mas o mesmo não ocorreu em relação às RTVs. Essas outorgas ainda são gratuitas.

O terceiro elemento é a discricionariedade, citada anteriormente. A outorga de RTVs primárias, sujeitas a um processo de viabilidade técnica mais rigoroso, só foi disciplinada

a partir de 2011. Esse rito foi, em alguma medida, flexibilizado com o processo de digitalização da TV e as condições técnicas impostas pela nova plataforma. Já a outorga de RTVs secundárias, amparadas por estudos técnicos sumários realizados, em grande parte, pelas entidades interessadas, jamais foi objeto de regulamento que definisse critérios claros e objetivos.

Outro elemento importante é a possibilidade de veiculação de programação local por algumas RTVs. Essas estações, quando localizadas na Amazônia Legal ou no Arquipélago de Fernando de Noronha, podem inserir até 15% de conteúdos locais, o que inclui programas e publicidade. Trata-se, em tese, de situação excepcional que permite viabilizar informações de interesse local em regiões sem um grande potencial econômico e, portanto, pouco atraentes para as empresas que operam no setor. Lobato (2017), porém, destacou que essas estações tornaram-se a regra na Amazônia Legal, sendo que seus próprios profissionais muitas vezes desconhecem trabalhar em retransmissoras, já que elas inserem programação localmente. Pouco menos de 15% das RTVs estão atualmente localizadas na Amazônia Legal e no Arquipélago de Fernando de Noronha (PIERANTI, 2018).

Cabe destacar que o Estado reviu, retrocedeu, mudou de rumo, repensou e se questionou várias vezes, nas últimas décadas, sobre o serviço de RTV. O afincado com que se dedicou a alterar os regulamentos desse serviço contraria a máxima de que um investidor sempre quer regras claras e estáveis: desde 1978, existiram cinco regulamentos para este serviço, aprovados pelos decretos nº 5.371, de 17 de fevereiro de 2005 (atualmente vigente); nº 3.965, de 10 de outubro de 2001; nº 3.451, de 9 de maio de 2000; nº 2.593, de 15 de maio de 1998; e nº 81600, de 25 de abril de 1978. Além deles, outros dez decretos trataram de alterações pontuais no regulamento, a saber, nº 9.479, de 22 de agosto de 2018; nº 7.776, de 24 de julho de 2012; nº 5.413, de 6 de abril de 2005; nº 4503, de 9 de dezembro de 2002; nº 4439, de 24 de outubro de 2002; nº 4025, de 22 de novembro de 2001; nº 96.291, de 11 de julho de 1988; nº 87074, de 31 de março de 1982; nº 84.854, de 1º de julho de 1980; nº 84.064, de 8 de outubro de 1979. Apenas a título de comparação, o decreto nº 52.795, anterior e bem mais complexo, foi alterado 13 vezes desde que foi promulgado em 1963.

A regulamentação dos processos seletivos para outorgas de radiodifusão para retransmissoras de TV (à exceção das RTVs secundárias), completada em 2011, foi um avanço em termos de transparência. Vale lembrar, contudo, que à época o quadro geral do setor de radiodifusão já estava consolidado. Antes de 2011, vários pesquisadores elevaram a discricionariedade ao patamar de elemento central para que governos não apenas decidissem o destino de uma ou outra rádio, mas escolhessem, na prática, as empresas que ganhariam a oportunidade de liderar as principais redes de radiodifusão e moldar o mercado das comunicações no país. Em outras palavras, a interferência política foi apresentada como uma constante em outorgas de radiodifusão (HERZ, 1988; CAPARELLI, 1989; JAMBEIRO, 2002; MATTOS, 2002; RAMOS, 2005).

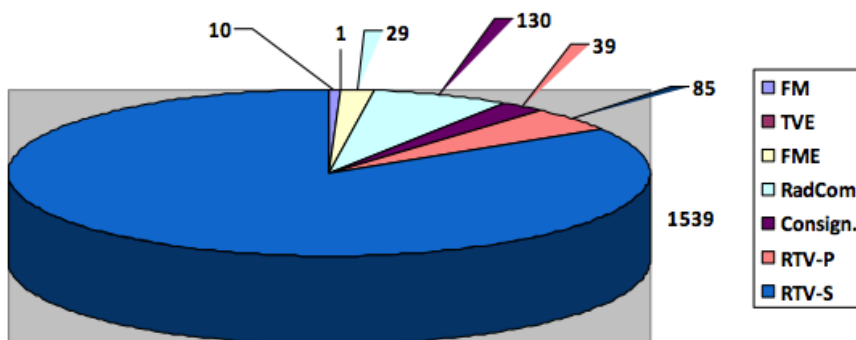
A História foi pródiga em relacionar a discricionariedade nas outorgas ao clientelismo no cenário político. Pesquisadores não se cansaram de relacionar ambos, sob diferentes

aspectos. Apontaram, por exemplo, que essa relação era presente em todo o sistema - talvez pudesse ser chamada até de endêmica - ao longo de décadas (RIGO, 2014). Chamaram atenção para o uso deliberado de alguns tipos de outorgas, como as emissoras educativas e as RTVs mistas *conversíveis* em geradoras educativas (LIMA, 2007). Lembraram que alguns segmentos foram especialmente beneficiados pela discricionariedade, como o religioso (SANTOS; CAPARELLI, 2004) e prefeituras aliadas às redes comerciais (GÖRGEN, 2007). Na penúltima seção deste artigo serão referenciados, ainda sobre o tema da discricionariedade e sua correlação com grupos políticos, dois estudos em específico.

O estabelecimento de regras, ainda que seja um avanço, também já foi taxado como insuficiente. Nesse sentido, há registros de que o processo de licitação para novas outorgas de geradoras comerciais não surtiu o efeito desejado, já que mais de 90% das propostas recebiam nota máxima na avaliação técnica, sendo a maior parte das concorrências, na prática, definida apenas pelo critério de preço (LOPES, 2008). Também há estudos que apontam a existência de vínculos políticos em mais de 50% das rádios comunitárias autorizadas entre 1999 e 2004, a despeito de expresse impedimento legal, bem como da previsão, em regulamento, de um processo seletivo com critérios objetivos para a outorga desse serviço (LIMA; LOPES, 2007).

Outorgas por serviço e localização

Passa-se, agora, à análise das 1.833 outorgas expedidas de maio de 2016 a 2018, o que significa uma alta média de 1,9 outorga por cada dia do governo Temer. Esse número refere-se apenas às novas operações de radiodifusão. Não está contabilizado aí o que ficou conhecido como *consignação de par digital*, ou seja, o ato que estabelece um novo canal de operação, no meio digital, para cada antiga estação de TV e RTV analógica, como prevê a regulamentação. O gráfico a seguir reflete como as novas outorgas se dividem por serviço:



Graf. 1. Outorgas de radiodifusão por serviço (maio/2016-dezembro/2018)

Fonte: Elaboração do autor.

O gráfico reúne outorgas de FM (comercial), TV e FM (com fins exclusivamente educativos), rádios comunitárias, concessões da União (ou seja, estações a serem operadas pela União, não devendo ser confundidas com concessões de pares digitais), RTVs primárias e secundárias. Verifica-se que 1539 outorgas (84% do total) são de RTVs secundárias, que, como se viu, resultam de um processo discricionário. Isso equivale a uma média de 1,6 nova outorga de RTV secundária a cada dia governo. O percentual é ainda mais expressivo, quando comparado ao de outros serviços. No caso dos serviços que poderiam ser reconhecidos como integrantes do sistema público de radiodifusão, previsto na Constituição Federal, radiodifusão com fins exclusivamente educativos (TVE e FME) e radiodifusão comunitária respondem respectivamente por 30 (1,63% do total) e 130 (7,1%) outorgas.

É possível comparar os governos Dilma e Temer no que se refere a outorgas de radiodifusão comunitária. O primeiro reconheceu a existência de aproximadamente 53 novas rádios comunitárias a cada semestre (582 no total); a média do segundo é de 26 a cada seis meses (PIERANTI, 2017). Em relação à radiodifusão com fins exclusivamente educativos, o governo Dilma expediu 66 outorgas, ou 11 a cada semestre; já o governo Temer, com as 30 citadas, teve média de 6 a cada seis meses. As médias do governo Dilma de outorga de novas emissoras que poderiam ser consideradas integrantes do sistema público de radiodifusão são, portanto, aproximadamente o dobro das observadas no governo Temer.

Vale lembrar que o governo Temer não implementou três Planos Nacionais de Outorgas (PNOs) já publicados para os serviços de radiodifusão comunitária e com fins exclusivamente educativos (ainda que tenha publicado um novo PNO, menor, para radiodifusão comunitária). Entretanto, ainda existiam processos seletivos em andamento. PNOs são a reunião de editais, divulgados antecipadamente, com a lista de municípios que serão contemplados. Ao deixar de implementar esses planos, na prática, o governo passa a tratar apenas das concorrências em andamento e impossibilita novas outorgas no médio prazo.

O exame das novas outorgas segundo critério geográfico também possibilita alguns comentários. As duas tabelas a seguir apresentam os estados que mais receberam outorgas no governo Temer e os que foram menos contemplados:

UF	Total
São Paulo	585
Rio de Janeiro	159
Minas Gerais	137
Pará	114
Maranhão	97
Rio Grande do Sul	95
Paraná	88
Piauí	82

Tab. 1. UFs mais contempladas com outorgas (maio/2016-dezembro/2018)

Fonte: Elaboração do autor

UF	Total
Espírito Santo	17
Amazonas	12
Roraima	12
Alagoas	10
Acre	5
Amapá	5
Distrito Federal	4
Sergipe	4

Tab. 2. UFs menos contempladas com outorgas (maio/2016-dezembro/2018)
Fonte: Elaboração do autor

As duas tabelas sugerem que o governo federal concentrou grande parte das novas outorgas no Sudeste, notadamente em São Paulo (UF de origem do então presidente da República e do ministro da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações), Rio de Janeiro e Minas Gerais, que são os estados mais populosos do país. Esses três receberam 881 outorgas, o que equivale a 48% de todas as expedidas no governo Temer. Sozinho, São Paulo responde por 32% de todas as outorgas do período. Por outro lado, UFs pouco populosas e cinco dos sete estados da região Norte receberam o menor número de outorgas. Essas 8 UFs receberam, juntas, apenas 69 outorgas e, mesmo se fossem contabilizadas em conjunto, ocupariam apenas o nono lugar na Tabela 1.

Acredita-se que a distribuição de outorgas por UF é mais elucidativa, se comparada segundo uma perspectiva histórica. A análise a seguir refere-se à distribuição das novas 1.624 RTVs (primárias e secundárias) em comparação com o total de estações executantes desse serviço existentes no país. Para isso, foi elaborada uma nova base de dados a partir da listagem gerada, de forma pública, pelo sistema Mosaico da Anatel no dia 31 de dezembro de 2018. A lista reúne um total de 15.288 RTVs. Essa elaboração foi necessária porque, como já citado, no período de digitalização da TV, por tempo determinado, cada entidade detentora de outorga pode manter simultaneamente uma estação analógica e uma digital (*o par digital*). Essas duas estações aparecem como duas entradas independentes na lista gerada pelo sistema, mas, na verdade, uma delas será desligada (e excluída do sistema) tão logo a TV analógica seja desligada na localidade. Assim, optou-se por *limpar* a base de dados manualmente, ou seja, excluir manualmente, em cada um desses casos, uma das estações, de modo que a listagem refletisse o número real de RTVs autorizadas a funcionar em cada estado. A tabela a seguir compara situações atípicas de alguns estados:

UF	Total	%	Total (16-18)	% (16-18)
São Paulo	2407	15,74	564	34,73
Rio de Janeiro	560	3,66	155	9,54
Maranhão	446	2,92	82	5,05
Piauí	171	1,12	65	4,00
Minas Gerais	2363	15,46	120	7,39
Pernambuco	739	4,83	22	1,35
Bahia	1235	8,08	16	0,99
Acre	107	0,70	4	0,25

Tab. 3. Total de RTVs x novas outorgas (maio/2016-dezembro/2018)

Fonte: Elaboração do autor

A primeira coluna cita o estado. A seguir, são explicitados o número de RTVs na UF e o percentual representado, considerando o total de estações desse serviço no país. A terceira coluna apresenta o número de novas outorgas de RTVs na UF durante o governo Temer e, a seguir, é mencionado o percentual representado, dentre todas as RTVs autorizadas de maio de 2016 a dezembro de 2018.

As UFs listadas acima podem ser divididas em dois grupos. Para as quatro primeiras (de São Paulo ao Piauí), foram expedidas consideravelmente mais outorgas de RTVs, em termos proporcionais, que a média histórica. Esse percentual mais que triplica no Piauí (de 1,12% para 4%) e mais que dobra no Rio de Janeiro (3,66% para 9,54%) e em São Paulo (de 15,74% para 34,73%). A situação desses dois últimos estados chama ainda mais atenção porque habitualmente se diz que neles, segundo o jargão técnico, o *espectro está congestionado*, ou seja, faltam canais disponíveis. Também é digna de nota a distância do percentual de São Paulo para as demais UFs. Vale lembrar, mais uma vez, que essa análise não contabiliza os pares digitais.

Na outra ponta da tabela, em quatro UFs o percentual de novas RTVs caiu consideravelmente no governo Temer, se comparado à média histórica. Em Minas Gerais, caiu para menos da metade; em Pernambuco e no Acre, para menos de um terço; e, na Bahia, para menos de um oitavo. Esses quatro estados apresentavam pelo menos uma característica em comum no período: eram governados por partidos e/ou mandatários que faziam oposição, em maior ou menor grau, ao governo Temer.

Crise política e outorgas de radiodifusão

Pesquisadores têm apontado, ao longo do tempo, a relação entre novas outorgas de radiodifusão e a solução, no Congresso Nacional, de situações de interesse do governo federal. Pelo menos duas pesquisas tentaram dimensionar, em números, essa prática.

Motter (1994) afirmou que o governo de José Sarney expediu 1.028 outorgas até a promulgação da Constituição Federal de 1988, o que equivalia a 30,9% de todas as outorgas feitas no Brasil até então. As novas outorgas cresceram ano a ano, até atingir o total de 332 em 1988, um aumento de 132% em relação às 143 do ano anterior. Dentre os beneficiários das outorgas estariam 91 integrantes da Assembleia Nacional Constituinte, dos quais mais de 90% votaram a favor do presidencialismo e de um mandato de 5 anos para o então presidente da República, propostas defendidas pelo governo federal.

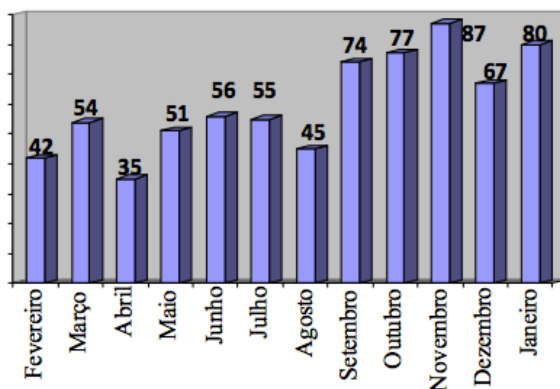
A segunda pesquisa refere-se a episódio ocorrido na década de 1990, quando o Congresso Nacional se preparava para votar a emenda constitucional que garantiria a possibilidade de o presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, poder disputar sua reeleição. De acordo com Costa e Brener (1997), foram outorgadas 1848 retransmissoras de TV, sendo quase 400 cerca de um mês antes da votação em primeiro turno da matéria. As outorgas teriam contemplado entidades controladas por 19 deputados federais e 6 senadores (que votaram favoravelmente à emenda); prefeituras (principalmente de partidos da base aliada); grandes redes de TV (notadamente religiosas); e entidades controladas por outros políticos.

O governo Temer enfrentou pautas difíceis no Congresso Nacional, tendo sucesso em algumas das suas defesas (por exemplo, na reforma trabalhista) e fracassando em outras (como na reforma da previdência). Porém o momento mais tenso do período e a crise mais aguda do governo estiveram relacionados às duas denúncias apresentadas contra o presidente da República pelo procurador-geral da República. Ambas se baseavam principalmente em áudios gravados por empresários delatores, que acusavam de corrupção diversos políticos. A Constituição Federal prevê que depende da aprovação da Câmara dos Deputados a abertura de processo contra o presidente da República durante o seu mandato.

Os primeiros relatos sobre os áudios vieram a público no dia 17 de maio de 2017 e, nos dias seguintes, começaram a ser divulgadas as gravações. No trimestre imediatamente anterior (fevereiro-abril), o MCTIC expediu 131 outorgas e, entre maio e julho, expediu 162 – ou seja, um aumento de 23%. Dessas, 55 foram expedidas nos dias 25 e 26 de julho, cerca de uma semana antes da votação em que a Câmara dos Deputados rechaçou a abertura do processo. À época, contudo, a mídia e o cenário político já apostavam em uma segunda denúncia. Ela veio – e novamente a Câmara dos Deputados recusou seu aval ao processo no dia 25 de outubro de 2017. De agosto a outubro de 2017 o MCTIC expediu 196 outorgas, o que equivale a um aumento de 21,7% em relação ao trimestre anterior e a 49,6%, se a comparação for feita com os três meses anteriores à divulgação dos áudios (fevereiro a abril). Na última semana antes da votação da Câmara dos Deputados foram expedidas 60 outorgas.

Das 162 outorgas entre maio e julho, 122 (75,77%) foram de RTVs secundárias e, portanto, discricionárias; das 196 entre agosto e outubro, 168 (85,7%) foram para esse mesmo serviço. É preciso destacar, ainda, que o total de outorgas voltou a crescer

nos meses posteriores à deliberação da Câmara dos Deputados sobre a segunda denúncia: de novembro de 2017 a janeiro de 2018 foram expedidas 234 outorgas, ou seja, um crescimento de 19,3% em relação ao trimestre anterior. O gráfico a seguir apresenta o total de outorgas por mês em todo esse período:



Gráf. 2. Outorgas de radiodifusão por mês (fevereiro/2017-janeiro/2018)
Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim, é possível apontar um claro aumento no número de outorgas nesse período, na comparação por trimestre. Mas não é possível afirmar textualmente, só com base neste levantamento, que o aumento está relacionado às votações sobre as denúncias. Além disso, vale destacar que os registros sobre os controladores de entidades que detêm outorgas de RTVs são bastante limitados. Uma análise mais aprofundada sobre a participação de políticos nessas entidades, tal como feito por Motter (1994) e Costa e Brener (1997), dependeria de dados cadastrais além dos disponíveis nas bases de dados públicas sobre radiodifusão. Essa análise ajudaria a avaliar se e em que medida o aumento contínuo de outorgas no período estaria ligado à atividade parlamentar.

Ressalte-se que uma medida do governo Temer tornou ainda mais difícil o conhecimento preciso, pelo Poder Público, da composição do quadro de dirigentes de entidade detentora de outorga para execução dos serviços de radiodifusão. Até então, a alteração de controle societário dessas entidades (a chamada *transferência indireta*) dependia de prévia anuência do Poder Executivo. Ou seja, o ministério deveria receber e analisar documentação da qual constavam os sócios antigos e a proposta de nova composição acionária. A medida provisória – portanto, ato do presidente da República – de 2016, convertida na lei nº 13.424 de 2017, revogou esse dispositivo e previu que alterações contratuais ou estatutárias devessem apenas ser encaminhadas ao Poder Executivo, em até sessenta dias depois de efetivado o ato. Apenas *transferências diretas* – ou seja, quando

uma nova entidade assume as outorgas de outra – continuaram sujeitas à anuência. Da exposição de motivos da medida provisória consta o argumento de que a alteração era necessária para coibir a insegurança jurídica. Na prática, o acompanhamento do quadro societário das empresas pelo Poder Executivo, porém, passou a depender das próprias entidades e de sua observância da regra que prevê a obrigatoriedade de apresentar os atos depois de efetivados.

Considerações finais

O levantamento realizado neste artigo apontou que 84% das 1.833 outorgas de radiodifusão expedidas durante o governo Temer foram para RTVs secundárias. Ao longo das últimas décadas, o governo federal buscou regulamentar concorrências para novas outorgas, que, até então, eram processos discricionários. Na década de 1990, os alvos foram a radiodifusão comercial e comunitária; a partir de 2011, a radiodifusão educativa e as retransmissoras primárias de TV.

Esse esforço de transparência e objetividade, contudo, gera pouco efeito prático em um cenário em que grande parte das outorgas pertence ao único serviço que não está sujeito a um processo de seleção com regras bem definidas. A discricionariedade, que se tentou combater em governos anteriores por meio de regulamentação, permaneceu importante no governo Temer, como demonstram os números.

O total de outorgas evidencia que retransmissoras são elementos centrais para a formação das redes de TV no país. Não por acaso, não foi observada nenhuma outorga para geradora comercial no período aqui estudado. Quando retransmissoras secundárias tornam-se o principal fruto da política de outorgas, pode-se dizer que é o governo federal, de forma discricionária, que decide quais grupos econômicos e redes terão mais condições de prosperar.

Também chama atenção a sub-representação de novas outorgas para o que se poderia identificar como os sistemas estatal e público de radiodifusão. Chegaram a 199 (10,8% do total) as consignações da União e outorgas dos serviços de radiodifusão comunitária e com fins exclusivamente educativos. Essa sub-representação chama atenção quando feita a comparação com o governo Dilma. Além disso, essa sub-representação tende a ser mantida nos próximos anos, já que o governo Temer suspendeu ou não implementou três PNOs (ainda que tenha começado a implementar um novo plano de radiodifusão comunitária, porém de dimensão bem menor que o então vigente). Ao deixar de publicar os novos editais, o governo não permite a apresentação de concorrentes e, consequentemente, diminuem os processos de outorga em andamento.

A comparação das outorgas por UF's revelou que São Paulo, estado mais populoso do país e também o de origem do presidente da República e do ministro da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações foi, de longe, o mais atendido por novas

outorgas. Recebeu 32% de todas as novas estações no período, mais que o triplo do segundo colocado, o Rio de Janeiro. Além disso, o MCTIC expediu 34,75% das outorgas discricionárias (RTVs secundárias) do período para São Paulo.

Buscou-se analisar, ainda, o volume de novas outorgas expedidas durante a maior crise política vivida pelo governo federal. No trimestre compreendido entre a divulgação das gravações não autorizadas e a votação, na Câmara dos Deputados, referente à primeira denúncia contra o presidente da República, foi observado um aumento de 23% no total de outorgas em relação ao trimestre imediatamente anterior. No trimestre seguinte, que compreendeu a votação relativa à segunda denúncia, o total aumentou em 21,7% ou 49,6%, se a comparação for feita com o trimestre imediatamente anterior à crise. Assim, fez-se evidente o aumento das outorgas durante a crise política, no entanto não foi possível afirmar, de forma definitiva, que isso ocorreu apenas em função dos problemas vividos pelo Poder Executivo. Essa impossibilidade ocorre porque não foi realizada análise que permitisse correlacionar as entidades beneficiadas pelas outorgas com deputados federais que tenham participado das votações.

A constatação de um aumento no número de outorgas durante a crise política pode levar a questionamentos que ultrapassam o objetivo e a delimitação deste artigo, mas podem ensejar pesquisas futuras no campo das ciências sociais. Em que bases se realizou o diálogo entre os poderes Executivo e Legislativo nessa fase? Houve alteração substancial das políticas públicas em outras áreas, além das comunicações, durante esse período? Existiram mudanças na agenda legislativa depois das denúncias (além, claro, das que foram mais amplamente divulgadas, como o bloqueio à tramitação da reforma da previdência)?

Uma análise sociopolítica crítica mais ampla depende de dados e indicadores concretos. Vários deles, incluindo alguns econômicos, sequer estavam consolidados no momento de conclusão deste artigo, aproximadamente um mês depois do fim do governo. Outros ainda precisam ser investigados. Assim, um debate mais consistente sobre os temas mencionados no parágrafo anterior e sobre o governo Temer, com o rigor acadêmico necessário, demandará pesquisas adicionais.

Por fim, frise-se que este artigo dedicou-se a uma análise inicial da política de outorgas do governo Temer. O aprofundamento dessa avaliação passaria, por exemplo, por verificar as entidades mais contempladas e sua eventual relação com agentes públicos, o que também resta como desafio para pesquisas futuras.

Octavio Penna Pieranti é professor no Programa de Pós-graduação em Mídia e Tecnologia da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista (PPGMiT/Faac/Unesp). É doutor em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de

Empresas da Fundação Getúlio Vargas - EBAPE/FGV, mestre em Administração Pública pela mesma instituição (2005) e graduado em Comunicação Social/Jornalismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2003), com Pós-Doutorado na Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília - FAC/UnB (2018).

octavio.pieranti@gmail.com

Referências

- CAPARELLI, S. **Ditaduras e Indústrias Culturais no Brasil, na Argentina, no Chile e no Uruguai (1964-1984)**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1989.
- COSTA, S.; BRENER, J. Coronelismo eletrônico: o governo Fernando Henrique e o novo capítulo de uma velha história. **Comunicação & Política**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 29-53, 1997.
- GÖRGEN, J. Redes de televisão e prefeituras: uma dominação consentida. In: COMPOLÍTICA – CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES DE COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, II, 2007, Belo Horizonte. **Anais**. Belo Horizonte: Compolítica, 2007. 1 CD-ROM.
- HERZ, D. **A História Secreta da Rede Globo**. Porto Alegre: Tchê! Editora Ltda., 1988.
- JAMBEIRO, O. **A TV no Brasil do Século XX**. Salvador: EdUFBA, 2002.
- LIMA, V. A. As “brechas” legais do coronelismo eletrônico. **Aurora**, São Paulo, n.1, p. 113-126, 2007. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/aurora/article/view/6344/4652>>. Acesso em: 8 abr. 2019.
- _____.; LOPES, C. A. Rádios Comunitárias - Coronelismo eletrônico de novo tipo (1999-2004): as autorizações de emissoras como moeda de barganha política. **Observatório da Imprensa/Projor**, 26 de junho de 2007. Disponível em: <<http://observatorioidaimprensa.com.br/interesse-publico/o-coronelismo-eletronico-de-novo-tipo-19992004/>>. Acesso em: 8 abr. 2019.
- LOBATO, E. **Antenas da Floresta: a saga das TVs da Amazônia**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2017.
- LOPES, C. A. Licitações nas Outorgas de Rádio e TV: a Ineficácia dos Critérios Técnicos. **Animus: revista interamericana de comunicação midiática**, Santa Maria, v. 14, p. 47-64, julho-dezembro de 2008. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/animus/article/download/6203/3700>>. Acesso em: 19 jan. 2019.
- MATTOS, S. **História da Televisão Brasileira: Uma visão econômica, social e política**. 2ª ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 2002.
- MOTTER, P. O uso político das concessões das emissoras de rádio e televisão no governo Sarney. **Comunicação & Política**, Rio de Janeiro, vol. 1, n. 1, p. 89-116, 1994.
- PIERANTI, O. P. **Políticas Públicas de Radiodifusão no Governo Dilma**. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Comunicação, 2017.
- _____. A distribuição geográfica das estações locais de TV no Brasil. **Revista Famecos**, Porto Alegre, v. 25, n. 3, 2018. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/30181/17211>>. Acesso em: 8 abr. 2019.
- RAMOS, M. C. A força de um aparelho privado de hegemonia. In: BRITTOS, V. C.; BOLAÑO, C. R. S. (Orgs.). **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**. São Paulo: Paulus, 2005, p. 57-76.

RIGO, J. F. **A economia da graça no âmbito das outorgas de concessões e permissões de radiodifusão no Brasil**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito)- Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/127573>>. Acesso em: 18 jan. 2019.

SANTOS, S.; CAPARELLI, S. Cresce e multiplica-vos: a explosão religiosa na televisão brasileira. **Intexto**, Porto Alegre, UFRGS, v. 2, n. 11, p. 1-24, julho/dezembro 2004. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/intexto/article/view/4071>>. Acesso em: 18 jan. 2019.

*Artigo recebido em 21/01/2019
e aprovado em 12/03/2019.*